



Doc. 13135

18 février 2013

Nouveaux efforts parlementaires pour créer un pacte de stabilité dans le Caucase du Sud

Rapport d'information¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Latchezar TOSHEV, Bulgarie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission des questions politiques et de la démocratie regrette profondément que les relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan se soient détériorées à un point où des propositions concrètes pour la mise en place d'instruments de coopération entre les trois pays du Caucase du Sud ne peuvent pas être prises en considération.

Elle décide toutefois de publier ses efforts en tant qu'un rapport d'information.

1. Renvoi en commission: [Doc 12680](#), Renvoi 3802 du 3 octobre 2011. Rapport d'information approuvé par la commission le 24 janvier 2013.



Sommaire

Page

1. Introduction	2
2. La première initiative de l'Assemblée parlementaire	3
3. La seconde initiative	4
4. Conclusion	5
Annexe – Textes pertinents de l'Assemblée	7

1. Introduction

1. L'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe énonce que «[t]out membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre I».

2. Dans ses Avis 221 (2000) et 222 (2000) concernant respectivement les demandes d'adhésion de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, adoptés le 28 juin 2000, l'Assemblée parlementaire avait estimé que les deux pays étaient capables, et avaient la volonté, de se conformer aux dispositions de l'article 3 du Statut. L'Assemblée avait également souligné que «l'adhésion des deux pays, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, pourrait contribuer à l'instauration du climat de confiance nécessaire à la solution du conflit dans le Haut-Karabakh».

3. Dans ces deux avis, l'Assemblée a relevé que «les Présidents des deux pays [avaient] intensifié la fréquence de leurs rencontres. Les Présidents des Parlements d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie ont décidé de mettre en place la coopération parlementaire régionale, comprenant notamment des réunions des présidents des parlements et des séminaires parlementaires à tenir dans les trois capitales et à Strasbourg. La première rencontre dans la région, qui a eu lieu à Tbilissi, en septembre 1999, a permis d'établir un climat de confiance et de détente entre les délégations parlementaires de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan». Enfin, l'Assemblée a appelé les responsables arméniens et azéris «à poursuivre leur dialogue pour finalement aboutir à une solution pacifique du conflit dans le Haut-Karabakh et à activer la coopération régionale».

4. Le rapporteur estime que les personnes qui vivent dans le Caucase du Sud ont droit à un avenir meilleur et à de plus grandes possibilités de développement économique, et le droit également de ne pas être pris en otage d'un conflit durable qui les prive d'une vie plus agréable.

5. Il faut pour cela adopter une approche «ascendante», partant des domaines où une coopération ne prêtant pas à controverse est possible non seulement entre les responsables politiques, mais aussi entre les citoyens ordinaires. Le but est d'améliorer le climat des relations dans le Caucase du Sud, d'éliminer la haine et d'encourager le dialogue en vue d'apporter une solution durable au conflit. A cet égard, l'exemple positif du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est pourrait être pris en considération.

6. L'idée d'institutionnaliser la coopération dans le Caucase du Sud a été lancée pour la première fois simultanément par M. Kotcharian, Président de l'Arménie, et M. Aliyev, Président de l'Azerbaïdjan, lors du sixième Sommet des chefs d'Etat de l'OSCE, tenu en novembre 1999 à Istanbul; elle a été reprise ensuite par le Président turc sortant, M. Demirel, en janvier 2000 et de nouveau par M. Kotcharian en mars 2000. Toutefois, comme M. Adrian Severin l'a écrit dans son rapport de 2006 sur l'établissement d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud ([Doc. 11082](#)), ces propositions sont restées sans suite du fait des objections soulevées par la Russie et l'Iran concernant plusieurs de leurs aspects.

7. La première session de l'Assemblée plénière de l'Initiative parlementaire du Caucase du Sud (IPCS) a eu lieu le 20 décembre 2003 à Craigellachie, en Ecosse, avec la participation de délégations parlementaires venues d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie, sous la direction d'une présidence tournante. Au cours de cette manifestation, une rencontre bilatérale officielle a aussi été organisée entre les délégations parlementaires arménienne et azerbaïdjanaise. La deuxième session de l'Assemblée parlementaire de l'IPCS s'est tenue du 1^{er} au 3 juillet 2004 à Sofia, en Bulgarie, et ce forum parlementaire a adopté ses statuts à cette occasion. Un représentant de la présidence néerlandaise de l'Union européenne, le Président en exercice de l'OSCE, le Président du Parlement bulgare et plusieurs membres de la délégation bulgare auprès de l'Assemblée parlementaire ont participé et contribué aux travaux de cette session. Ce forum a été actif jusqu'en 2007; ses activités ont ensuite été suspendues au cours de l'année 2008 faute de volonté politique de les poursuivre.

8. Voilà déjà vingt ans que le Conseil de l'OSCE (à l'époque le «CSCE») a demandé au Président en exercice de convoquer, dès que possible, une conférence sur le Haut-Karabakh, qui se tiendrait à Minsk, afin de fournir un cadre de négociation permanent pour un règlement pacifique de la crise. Le Groupe de Minsk, coprésidé par la France, la Russie et les Etats-Unis, continue d'être chargé de l'effort de la communauté internationale pour trouver une solution politique à ce conflit mais, à ce jour, il n'a pas encore été possible de tenir ladite conférence.

2. La première initiative de l'Assemblée parlementaire

9. Sur la base de mon expérience de rapporteur de l'Assemblée sur le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, et étant natif de cette région, j'ai déposé, le 5 mai 2004, une proposition de recommandation sur l'établissement d'un pacte de stabilité pour la région du Caucase ([Doc.10175](#)). La commission des questions politiques avait désigné comme rapporteur M. Adrian Severin, membre de la délégation roumaine auprès de l'Assemblée et Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

10. Dans son rapport sur la Politique européenne de voisinage (PEV), adopté en 2005, le Parlement européen a fait part de son soutien à cette idée. Cela a encouragé l'Assemblée à aller de l'avant, dans l'espoir qu'avec le soutien des deux assemblées, cette idée aurait une chance d'aboutir.

11. Le Parlement européen a tenu le 22 février 2006 à Bruxelles une audition sur le thème «Promouvoir la stabilité et la démocratisation chez nos voisins: quel rôle pour l'UE dans le Caucase du Sud?». La commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire a organisé une autre audition à Bruxelles le 12 mai 2006, avec la participation de représentants des trois pays concernés, de l'Union européenne et d'autres acteurs internationaux.

12. Il était évident à l'époque que l'instauration d'un pacte de stabilité pour le Caucase du Sud nécessiterait le soutien entier et actif de tous les intéressés.

13. L'Assemblée a cependant constaté en 2006 que l'idée d'un pacte de stabilité pour le Caucase du Sud ne bénéficiait pas d'un soutien suffisant de la part de l'ensemble des intéressés, notamment des trois républiques caucasiennes, mais aussi de l'Union européenne, de la Russie, de la Turquie et des Etats-Unis d'Amérique. Les auditions tenues à Bruxelles avaient montré que tous ceux qui étaient concernés ou impliqués ou qui avaient un intérêt acquis vis-à-vis du projet semblaient être, pour l'instant, indifférents, voire opposés, à l'idée de l'instauration d'un pacte de stabilité pour le Caucase du Sud.

14. Au nom de la commission des questions politiques, M. Severin a présenté son rapport le 18 octobre 2006 et, en novembre 2006, l'Assemblée a adopté la Résolution 1525 (2006) et la Recommandation 1771 (2006) sur l'établissement d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud. Entre autres considérations, l'Assemblée a fait remarquer que le pacte devrait prévoir le retrait des forces militaires étrangères du territoire d'un autre pays reconnu internationalement, étant entendu qu'une coopération était irréaliste tant qu'un pays occupait le territoire d'un autre.

15. Tout en décidant de poursuivre ses efforts destinés à faciliter la coopération régionale au niveau parlementaire, l'Assemblée avait recommandé au Comité des Ministres:

- d'examiner la possibilité d'instaurer un pacte de stabilité pour le Caucase du Sud;
- d'examiner la possibilité d'organiser une conférence internationale sur la sécurité et la coopération dans le Caucase du Sud, principalement chargée d'évaluer les besoins spécifiques et de réunir les conditions pratiques nécessaires au lancement d'un tel pacte de stabilité, d'un commun accord avec toutes les parties concernées;
- d'inviter les autorités de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie à engager un débat politique sérieux à ce sujet dans leurs pays respectifs;
- d'inviter tous les autres Etats membres à réfléchir à cette idée et de consulter les autres acteurs internationaux, notamment l'Union européenne, sur l'instauration éventuelle d'un pacte de stabilité.

16. Dans sa réponse du 16 juillet 2007 (CM/AS(2007)Rec1771 final), le Comité des Ministres a indiqué qu'il partageait les préoccupations de l'Assemblée face à l'absence persistante de solution politique aux différents conflits «gelés» du Caucase du Sud et qu'il soutenait l'idée d'une coopération régionale renforcée qui contribuerait à créer un climat positif dans toute la région, à favoriser son développement économique, à réduire les tensions et à faciliter la compréhension mutuelle.

17. Le Comité des Ministres estimait néanmoins, à l'instar de l'Assemblée, que l'idée d'un pacte de stabilité dans la région ne recueillait pas encore un soutien suffisant, actif et incontestable de la part de toutes les parties concernées, et que celles-ci n'étaient pas encore prêtes à s'associer à un tel projet. Le temps d'organiser une conférence internationale sur le sujet ne paraissait pas encore venu.

3. La seconde initiative

18. En 2011, la situation dans la région du Caucase ne s'était pas améliorée, malgré les efforts visant à renforcer les processus démocratiques et à promouvoir une coexistence pacifique dans les Etats de la région membres du Conseil de l'Europe et en dépit du travail constant du groupe de Minsk de l'OSCE sur la situation concernant le Haut-Karabakh.

19. Malheureusement, il n'y a guère eu de changements au niveau de la stabilisation régionale. Au contraire, le ton entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan s'est durci. Il y a des menaces mutuelles de guerre et, en l'absence d'un accord de paix et d'une coopération entre les pays de la région, il y a un risque réel d'escalade du conflit.

20. Compte tenu de l'échec de toutes les mesures adoptées au cours des cinq dernières années, et eu égard au fait que les opinions des parties concernées à l'égard d'un pacte de stabilité dans le Caucase ont pu évoluer depuis 2007, une nouvelle proposition de résolution concernant de nouveaux efforts parlementaires pour créer un pacte de stabilité dans le Caucase a été présentée le 30 juin 2011 par M. Gross et plusieurs de ses collègues (Doc.12680). La commission des questions politiques m'a nommé rapporteur le 14 novembre 2011.

21. La proposition indiquait que l'Assemblée devrait:

- examiner la nécessité de créer un dialogue permanent et d'instaurer une collaboration politique, économique et culturelle entre les Etats de la région du Caucase;
- inviter l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie à coopérer plus activement avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour assurer et renforcer la stabilité et la démocratie dans la région du Caucase;
- inviter les parties et les représentants de la société civile des pays concernés à discuter de cette idée et à parvenir à un accord sur l'instauration d'un pacte de stabilité pour la région du Caucase;
- soutenir activement et assister le groupe de Minsk de l'OSCE dans ses efforts pour parvenir à un accord de paix durable.

22. Afin de poursuivre nos travaux au niveau de la commission, j'ai commencé par consulter nos collègues des trois Etats membres du Caucase du Sud pour savoir s'ils étaient prêts à agir en vue d'instaurer un tel pacte. Pour atteindre cet objectif, il a en outre été proposé d'effectuer des missions d'information sur place et d'organiser une audition parlementaire avec la participation des intéressés.

23. A cet égard, on pourrait prendre pour exemple la réussite du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, établi par l'Union européenne en coopération avec des organisations internationales de premier plan exerçant leurs activités dans la région. Le concept sur lequel reposait ce pacte était le suivant: sous l'égide du Pacte de stabilité, les pays concernés élaboreraient des projets d'intérêt commun faisant intervenir deux ou trois d'entre eux dans différents domaines dont les infrastructures, l'économie, l'environnement et le développement social. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ne disposait pas de fonds propres; son rôle consistait à rechercher d'éventuelles sources de financement et à réunir projets et donateurs.

24. Début 2012, des réunions ont eu lieu entre les Présidents arménien et azerbaïdjanais et semblent présager d'une amélioration de la situation dans le Caucase du Sud. Par exemple, le 23 janvier 2012, les deux Présidents se sont rencontrés à Krasnaja Poljana, près de la station balnéaire de Sotchi. Cette réunion s'est tenue sous la médiation de M. Medvedev, alors Président de la Fédération de Russie.

25. Conformément à l'autorisation de la commission, je me suis rendu en Géorgie du 4 au 7 juin 2012 afin de consulter les autorités géorgiennes sur la proposition d'établir des instruments de coopération entre les trois Etats du Caucase du Sud.

26. Au cours de cette visite, j'ai rencontré des représentants d'organisations internationales, des parlementaires, le vice-ministre des Affaires étrangères de Géorgie, M. Tornike Gordadze, l'Ambassadeur d'Arménie, M. Hovhannes Manoukian, et des représentants de la Fondation géorgienne pour les études stratégiques et internationales. L'Ambassadeur d'Azerbaïdjan, que j'avais aussi demandé à rencontrer, n'était pas disponible.

27. J'ai noté avec satisfaction que le gouvernement comme l'opposition en Géorgie soutenaient l'idée d'établir un pacte de stabilité pour le Caucase du Sud. Mes interlocuteurs ont toutefois souligné qu'un tel pacte ne pouvait être couronné de succès que si le Conseil de l'Europe et l'Union européenne y participaient activement et étaient disposés à en être les éléments moteurs. La Géorgie, pour sa part, était prête à participer à ce processus en tant que partenaire.

28. Le Président du Parlement, M. David Bakradze, m'a assuré que la Géorgie soutiendrait toute initiative qui aurait pour but de renforcer la stabilité dans la région.

29. L'Ambassadeur d'Arménie a estimé que l'initiative était positive. Il a rappelé, cependant, le rôle du groupe de Minsk dans le règlement du conflit du Haut-Karabakh et recommandé de ne pas s'immiscer dans ses activités.

30. Au cours de la partie de session de juin 2012 de l'Assemblée parlementaire, j'ai rencontré M. Davit Harutyunyan et M. Samad Seyidov, chefs respectivement des délégations arménienne et azerbaïdjanaise, qui ont approuvé mon projet de me rendre dans les deux capitales et d'organiser ensuite, si les réactions étaient positives, une table ronde parlementaire pour examiner les meilleurs moyens de donner suite à cette initiative.

31. En juillet 2012, à Batoumi, a eu lieu une conférence sur le thème «*Georgia's European Way*» (la voie européenne de la Géorgie) à laquelle les Présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan ainsi que M. Füle, Commissaire de l'Union européenne en charge de l'élargissement et de la politique européenne de voisinage, devaient participer. Si les deux présidents avaient participé, même sans avoir engagé de pourparlers directs, cette manifestation aurait témoigné d'un certain changement d'attitude des deux pays vis-à-vis d'une éventuelle réconciliation. Malheureusement, ce ne fut pas le cas.

32. Les élections géorgiennes d'octobre 2012 ont porté au pouvoir une nouvelle force politique – la coalition «Rêve géorgien» – dont on ne sait pas précisément si elle assumera les engagements du précédent gouvernement à ce sujet.

33. Encouragé par une première visite incontestablement positive, j'ai commencé à préparer ma visite à Bakou et à Erevan, qui était programmée pour septembre 2012. Malheureusement, l'affaire Safarov² au début du mois de septembre et la grave détérioration des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan qu'elle a entraînée ont rendu ma visite inopportune. L'Assemblée a tenu un débat d'actualité sur l'affaire Safarov le 4 octobre 2012.

4. Conclusion

34. Aujourd'hui, comme en 2006, l'instauration d'instruments de coopération entre les trois Etats du Caucase du Sud nécessiterait le soutien entier et actif de tous les intéressés. Malheureusement, le climat, qui n'était déjà guère propice, s'est détérioré à un point tel qu'il ne me paraît pas judicieux de formuler des propositions concrètes à ce stade.

35. Il faut toutefois rappeler à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan les engagements que ces pays ont contractés lorsqu'ils ont adhéré au Conseil de l'Europe, engagements dont le suivi est assuré par la commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).

36. L'invitation adressée par le Président de l'Assemblée aux chefs des délégations arménienne et azerbaïdjanaise auprès de l'Assemblée parlementaire doit être saluée mais un engagement accru de l'Assemblée s'impose.

37. Le règlement du conflit du Haut-Karabakh pourrait être l'occasion d'établir un pacte de stabilité et de promouvoir une plus grande coopération régionale dans le Caucase du Sud. C'est non seulement souhaitable pour le Conseil de l'Europe mais c'est aussi, et avant tout, dans l'intérêt de la population de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

2. Voir les communiqués de presse suivants:

http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=7906;
[secretarygeneral.sg/default_FR.asp;](http://secretarygeneral.sg/default_FR.asp) www.coe.int/t/commissioner/News/2012/120904Azerbaijan_fr.asp.

www.coe.int/t/

38. Lors d'un échange de vues sur cette question, tenu à Turin le 14 décembre 2012, le chef de la délégation arménienne, M. Davit Harutyunyan, a indiqué qu'une coopération serait d'ores et déjà acceptable pour l'Arménie dans des domaines ne prêtant pas à controverse, tels que:

- l'environnement;
- les questions transfrontalières d'approvisionnement en eau;
- les fréquences radio;
- la coopération transfrontalière pour promouvoir le développement économique, garantir la sécurité et l'efficacité des frontières, promouvoir la coopération entre les personnes au moyen de programmes entre deux pays ou plus ayant des frontières communes; et la mise en œuvre de programmes autour d'un bassin maritime;
- la coopération transnationale contre la cybercriminalité.

39. Le 21 janvier 2013, la délégation azérie m'a envoyé sa position sur ce rapport d'information, à la suite de laquelle j'ai apporté quelques corrections. Le point positif est le fait que la délégation azérie partage le point de vue selon lequel il est nécessaire d'éliminer la haine et d'établir la confiance dans la région, même si elle estime que les différences entre les deux régions font qu'il est impossible d'appliquer dans le Caucase du Sud l'exemple du pacte de sécurité pour l'Europe du Sud-Est. Il convient également de noter avec satisfaction que la délégation estime que les discussions publiques sur la question devraient se poursuivre en vue d'établir un terrain d'entente entre les Etats du Caucase du Sud. A cet égard, la délégation azérie est d'avis que les contacts et les interactions entre les délégations des Etats du Caucase du Sud auprès de l'Assemblée parlementaire peuvent contribuer à ce processus, une fois que ces discussions seront basées sur un ordre du jour concret.

40. La délégation azérie soutient l'idée d'organiser une conférence internationale pour la sécurité et la coopération dans le Caucase du Sud, avec le but principal d'évaluer les besoins spécifiques et d'établir les conditions pratiques pour le lancement d'un tel pacte de stabilité. Elle partage également la nécessité de la création d'un dialogue permanent entre les Etats de la région du Caucase, tout en regrettant que les conditions présentes sur le terrain ne soient pas propices pour cela et que, pour le moment, ces mesures ne soient pas réalisables dans la région».

41. En ce qui concerne les instruments de coopération entre les trois Etats du Caucase du Sud, la délégation azérie aimerait mettre l'accent sur les interactions actuelles entre les délégations parlementaires à l'Assemblée parlementaire, qui pourraient contribuer à la promotion de l'idée du pacte de stabilité dans cette étape. Toutefois, elle estime que tandis que l'Arménie continue de mettre en cause l'intégrité territoriale et les frontières internationalement reconnues de la République d'Azerbaïdjan, il ne peut tout simplement pas y avoir de domaines ne prêtant pas à controverse entre les deux pays. La coopération entre les territoires occupés est impossible à la fois politiquement et pratiquement.

42. Sous réserve d'accord des trois délégations concernées, la commission pourrait organiser une table ronde sur ces questions dans le prolongement du présent rapport d'information.

Annexe – Textes pertinents de l'Assemblée

Résolution 1525 (2006) sur l'établissement d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud

Recommandation 1771 (2006) sur l'établissement d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud

Avis 221 (2000) sur la demande d'adhésion de l'Arménie au Conseil de l'Europe

Résolution 1532 (2007) sur le respect des obligations et des engagements de l'Arménie

Résolution 1837 (2011) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie

Avis 222 (2000) sur la demande d'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe

Résolution 1750 (2010) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan

Résolution 1917 (2013) sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan

Avis 209 (1999) sur la demande d'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe

Résolution 1801 (2001) sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie

Résolution 1363 (2004) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie